Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada

# Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve

## Rapport sur les expériences vécues par 25 communautés des Premières Nations

Canada

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de reproduction, veuillez communiquer avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) par téléphone au 613-996-6886, ou par courriel à l'adresse suivante : droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

*www.aadnc-aandc.gc.ca*
**1 800 567-9604**
**ATS seulement 1 866 553-0554**

Version française (PDF)
QS-7219-000-FF-A1
Catalogue : R3-190/2013-F-PDF
ISBN : 978-0-660-20824-4

**© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le *Ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien, 2013***

Cette publication est aussi disponible en anglais sous le titre : Creating the conditions for economic success on reserve lands - A report on the Experiences of 25 First Nation communities

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements ..... 3
Résumé ..... 4
Introduction ..... 6
Documentation pertinente ..... 7
Méthodes ..... 8
Facteurs influant sur la réussite du développement économique sur les terres de réserve . 10
Facteur 1 : Règles et systèmes qui fonctionnent ..... 12
Création de règles et de systèmes fonctionnels ..... 12
Obstacles à la création de règles et de systèmes fonctionnels ..... 13
Facteur 2 : Prise de décision locale ..... 16
Renforcer la prise de décision locale ..... 16
Obstacles au renforcement de la prise de décision locale ..... 20
Facteur 3 : Capacité communautaire ..... 23
Renforcement de la capacité communautaire ..... 23
Obstacles au renforcement de la capacité communautaire ..... 25
Facteur 4 : Assise territoriale utilisable ..... 23
Accroître l'assise territoriale utilisable ..... 26
Obstacles empêchant d'accroître l'assise territoriale utilisable ..... 28
Conclusion : Principaux résultats et prochaines étapes ..... 30

## Remerciements

Le rapport *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve* apporte une contribution aux recherches continues que mène Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC, autrefois appelé AINC) en vue de trouver des solutions novatrices et fondées sur la collaboration pour surmonter les obstacles au développement économique sur les terres de réserve. La production de ce rapport a été rendue possible grâce aux 25 Premières Nations qui ont accepté de parler de leur histoire, de leur vision et de leur avenir à l'équipe d'intervieweurs. Il convient de remercier les Premières Nations suivantes :

Algonquins de Pikwàkanagàn, Colombie-Britannique
Bande indienne de Little Shuswap, Colombie-Britannique
Bande indienne d'Osoyoos, Colombie-Britannique
Bande indienne Tk'emlúps, Colombie-Britannique
Conseil de bande de Skidegate, Colombie-Britannique
Conseil de bande des Abenakis d'Odanak, Québec
Conseil des Mohawks de Kahnawà:ke, Québec
Kitigan Zibi Anishinabeg, Québec
Montagnais du Lac-Saint-Jean, Québec
Première Nation Akisqnuk, Colombie-Britannique
Première Nation des Innus Essipit, Québec
Première Nation crie de Chapleau, Ontario
Première Nation d'Indian Island, Nouveau-Brunswick
Première Nation Dakota de Whitecap, Saskatchewan
Première Nation de Buffalo Point, Manitoba
Première Nation de Fort Folly, Nouveau-Brunswick
Première Nation de Fort McKay, Alberta
Première Nation de Kingsclear, Nouveau-Brunswick
Première Nation de Millbrook, Nouvelle-Écosse
Première Nation de Simpcw, Colombie-Britannique
Première Nation de Tsawwassen, Colombie-Britannique
Première Nation de Tzeachten, Colombie-Britannique
Première Nation de Whitefish Lake, Ontario
Première Nation de Songhees, Colombie-Britannique
Première Nation de Squamish, Colombie-Britannique

## Résumé

Le présent rapport a été préparé dans le cadre des travaux en cours au ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada en vue de surmonter les obstacles au développement économique sur les terres de réserve. Il aidera à orienter les prochaines étapes qui seront entreprises en partenariat avec les Premières Nations pour mettre en place les conditions nécessaires au développement économique.

On s'entend généralement pour dire que la *Loi sur les Indiens* dresse des obstacles importants et persistants au développement économique sur les terres de réserve. Cependant, malgré ces obstacles, certaines Premières Nations ont réussi à améliorer l'activité économique dans leurs communautés et mis ces réussites à contribution dans la poursuite d'objectifs plus généraux de développement communautaire.

Le rapport *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve* résume et analyse l'information recueillie lors d'entrevues individuelles qui se sont tenues sur le terrain, avec des chefs, conseils, aînés et autres dirigeants de 25 communautés qui ont connu du succès en matière de développement économique. L'information fournie par ces experts forme un riche ensemble de données probantes sur les réalités du développement économique dans les communautés des Premières Nations, couvrant à la fois les facteurs de réussite qu'ils considèrent comme les plus efficaces et les obstacles qui échappent à leur contrôle et ont nui à leurs efforts de développement.

Le but de ce rapport est d'orienter les stratégies que d'autres collectivités et le gouvernement fédéral pourront mettre en œuvre afin d'améliorer les résultats économiques des Premières Nations au Canada. L'analyse qu'il contient met l'accent sur deux éléments clés : 1) apprendre des expériences vécues par certaines des Premières Nations du Canada qui ont atteint un bien-être socio-économique plus élevé que la moyenne, et comprendre quels sont les obstacles qui ont nui, ou continuent de nuire à leurs efforts de développement économique, et 2) trouver des stratégies que les Premières Nations et le gouvernement du Canada pourront appliquer pour permettre à un plus grand nombre de collectivités de réussir dans leurs efforts de croissance économique.

### *Principales constatations*

Voici les conditions qui, selon les dirigeants des Premières Nations participantes, contribuent à l'obtention de résultats économiques positifs :

1) Avoir des **règles et systèmes qui fonctionnent**, de façon que la gouvernance communautaire, la gestion des terres et les autres systèmes nécessaires au bon déroulement des affaires communautaires au quotidien soient efficients et efficaces et qu'ils soient source de responsabilisation, de crédibilité et d'équité;

2) Contrôle serré de la **prise de décision locale**, ce qui procure aux Premières Nations l'autonomie et la liberté nécessaires pour poursuivre leurs propres objectifs, à leur propre façon, suivant des échéanciers et méthodes adaptés aux conditions locales ainsi qu'aux buts et aspirations de leur communauté;

3) Un niveau de **capacité communautaire** suffisant pour que les membres de la communauté aient les capacités, les compétences et le sentiment d'influence nécessaires pour entreprendre des changements dans leur communauté;

4) Une **assise territoriale** suffisante, faisant partie des biens de la communauté. Il pourra s'agir de terres se prêtant à un développement économique conventionnel, de terres adaptées à la tenue d'activités traditionnelles ou de terres se prêtant à des usages communautaires tels que le logement et les loisirs.

### *Facteurs de réussite et obstacles dans le développement économique sur les terres de réserve*

Les dirigeants interrogés dans le cadre de la présente étude ont indiqué qu'ils avaient pu prendre des mesures dans leur communauté pour mettre ces facteurs en place et créer les conditions nécessaires au développement économique. Au nombre des principales mesures citées figuraient la planification de l'utilisation des terres, une saine gestion financière, la génération de revenus autonomes destinés à être réinvestis dans la communauté, la mise à profit du patrimoine et des traditions, l'adhésion à la législation optionnelle existante pour renforcer les pouvoirs en matière de gestion des terres et d'imposition foncière, le développement de partenariats avec des investisseurs et des municipalités et, parfois, le fait d'ignorer la *Loi sur les Indiens* lorsque son application devient trop fastidieuse.

Les participants ont aussi décrit, à l'opposé de ces réussites relatives, les obstacles qui échappent à leur contrôle et qui ont nui, ou continuent de nuire à leurs efforts. Au nombre de ces obstacles figuraient les exigences de la *Loi sur les Indiens*, les lourds processus bureaucratiques associés aux politiques, procédures et programmes d'AADNC, des lacunes dans les capacités communautaires attribuables au legs d'anciennes politiques sur les peuples autochtones, ainsi qu'un manque de ressources dans le cadre des programmes des Premières Nations.

Enfin, les participants attribuaient une grande valeur, en tant que facteurs de réussite du développement économique, à l'existence d'une capacité communautaire suffisante et au fait pour la communauté d'être située à un lieu géographique avantageux. Ils ont en outre souligné que différentes collectivités pourront emprunter différents chemins dans la poursuite du développement économique. En tant que telles, les mesures décrites dans le présent rapport pourront ne pas convenir à toutes les communautés des Premières Nations. Les obstacles qui y sont présentés, cependant, pourront toucher une plus grande proportion de Premières Nations.

### *Étapes suivantes*

On mettra à profit les principales conclusions de ce rapport pour étayer les efforts continus que le gouvernement fédéral déploie en partenariat avec les Premières Nations afin de permettre à ces communautés de réaliser des progrès sur le plan économique. Les recommandations incluent plus particulièrement ce qui suit :

1) S'appuyer sur les succès obtenus de manière à aider un plus grand nombre de Premières Nations à mettre en œuvre bon nombre des étapes de développement économique que les participants ont décrites;

2) Éliminer les obstacles tenaces au développement économique en réglant les problèmes systémiques qui empêchent les Premières Nations d'accroître la rapidité et l'étendue de leurs efforts de développement économique;

3) Tenir compte des situations particulières des collectivités et trouver des solutions souples pour répondre aux besoins des communautés ayant des problèmes de capacité ou dont l'emplacement est moins avantageux.

## Introduction

Le rapport *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve* vise à donner une image concrète, ancrée dans l'expérience sur le terrain, des réalités du développement économique sur les terres de réserve, telles que présentées par les chefs, les conseils, les aînés et les autres dirigeants de 25 communautés des Premières Nations au Canada qui ont mieux réussi sur le plan économique. L'analyse contenue dans ce rapport découle d'entrevues où ces dirigeants ont décrit au profit d'une équipe d'intervieweurs leurs expériences, réalisations et frustrations en matière de développement économique.

Le contenu de ce rapport aidera à orienter les travaux qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) entreprend en partenariat avec les Premières Nations en vue de mettre au jour et d'appliquer des stratégies viables pour améliorer les résultats économiques des Premières Nations du Canada. L'analyse contenue dans ce rapport met l'accent sur deux objectifs :

> 1) apprendre des personnes qui dirigent le développement économique sur les terres de réserve en quoi consistent les facteurs qui contribuent à la réussite économique, et comment ces personnes ont mis en place les facteurs en question dans la communauté, ainsi que les obstacles qui ont nui, où continuent de nuire, à leurs efforts;
>
> 2) recueillir des recommandations auprès des participants ainsi et mettre au jour d'autres leçons apprises en vue d'étayer les efforts déployés par les Premières Nations et le gouvernement du Canada pour accroître la rapidité et l'étendue du développement économique dans l'ensemble des communautés des Premières Nations.

Le présent rapport contient une analyse de plus de 300 pages de comptes rendus d'entrevues qui mettent en évidence les quatre principaux facteurs clés pour le développement économique des bandes indiennes participantes :

- Règles et systèmes qui fonctionnent;
- Contrôle à l'égard de la prise de décision locale;
- Capacité communautaire suffisante;
- Assise territoriale utilisable.

Pour chacun de ces facteurs, les participants ont fourni de nombreux exemples de moyens par lesquels leurs collectivités ont travaillé à l'obtention de résultats économiques positifs, et aussi de situations qui échappaient à leur contrôle et qui ont nui, où continuent de nuire à leurs efforts. Le corps principal du rapport fournit des précisions sur les mesures qui contribuent à chacun des aspects de la réussite économique, de même que sur les obstacles que les participants ont rencontrés dans leurs efforts de développement économique.

Ce rapport est destiné aux autres communautés des Premières Nations, aux organismes de Premières Nations, à tous les ordres de gouvernement et aux autres chercheurs qui, ensemble, s'emploient à améliorer les conditions du développement économique sur les terres de réserve.

*Documentation pertinente*[1]

La présente recherche ainsi que l'analyse de ses résultats sont fondées sur une documentation canadienne et étrangère de plus en plus riche concernant le développement économique autochtone. Entre autres questions, ces travaux de recherche abordent les raisons pour lesquelles le développement économique a lieu dans certaines circonstances, mais pas dans d'autres. Pour ce faire, les chercheurs étudient les facteurs qui tendent à favoriser des résultats positifs du point de vue économique et les facteurs qui y font obstacle.

Des recherches comparatives à grande échelle ont montré que les facteurs politiques, plutôt que les facteurs purement économiques tels que les richesses en ressources ou le niveau d'instruction, constituent les meilleurs critères pour la prévision du succès économique des collectivités autochtones. Bien que les points d'intérêt et les détails des divers travaux de recherche diffèrent, il s'en dégage un consensus selon lequel le développement économique des collectivités autochtones nécessite ce qui suit :

- **Contrôle véritable des décisions** à l'échelon communautaire : les collectivités autochtones obtiennent de meilleurs résultats économiques quand elles sont investies d'un réel pouvoir de prise de décision – pour l'élaboration tant de constitutions que de lois ou de politiques – ouvrant la voie à une responsabilisation;
- **Institutions efficaces** : la présence d'institutions qui créent un environnement stable pour la prise de décision stimule la réussite économique sur les terres de réserve, notamment par l'adoption de mécanismes de résolution des différends libres d'influences politiques, par la gestion efficace des ressources et des entreprises, et par la présence d'administrateurs qualifiés;
- **Légitimité** : on peut parler de développement économique soutenu lorsqu'il y a une compatibilité des institutions de gouvernance avec les croyances culturelles en vigueur dans les communautés des Premières Nations.

Dans le contexte canadien, un certain nombre de rapports et d'initiatives de recherche dirigés par le gouvernement, par des organismes et collectivités autochtones, par des spécialistes indépendants et par le secteur privé ont examiné les obstacles répétés au développement économique des communautés des Premières Nations. Ces travaux ont clairement fait ressortir que l'environnement législatif et réglementaire du Canada, et plus particulièrement les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, l'administration de ces dernières et les incohérences qui en découlent par rapport aux administrations hors réserves, constituent les obstacles les plus importants au développement économique sur les terres de réserve.

Plus précisément, cet environnement législatif a pour effet d'empêcher les individus et les collectivités de recourir aux mêmes méthodes que leurs voisins à l'extérieur des réserves pour tirer parti des possibilités d'ordre économique. Au nombre de ces méthodes figurent la mise à profit d'une assise territoriale sûre, l'accès au capital et la capacité d'attirer des investissements du secteur privé. Malgré cet environnement restrictif, certaines communautés des Premières Nations ont entrepris avec succès des projets de développement économique et les ont rendus rentables. Chose des plus importantes, ces communautés se sont appuyées sur leurs réussites économiques pour lancer des interventions axées sur leurs aspirations et objectifs particuliers plus généraux.

---

[1] Voir, par exemple : *The Harvard Project on American Indian Economic Development*; Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996); Partager la prospérité du Canada – Un coup de main, pas la charité (Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 2007); Rapport « Le Point » de la vérificatrice générale du Canada – Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves (Bureau de la vérificatrice générale, 2011); *Expanding Commercial Activity on First Nations Lands* (Fiscal Realities Economists, 1999).

Bien que l'on ait mis au jour les grands obstacles au développement économique, il y a eu moins d'activités de recherche jusqu'à maintenant au Canada sur les facteurs qui ont ouvert la voie à la réussite économique de certaines communautés des Premières Nations, sur les obstacles qui ont empêché ces communautés de réussir encore mieux et sur ceux les contraintes qui empêchent les autres communautés de connaître les mêmes réussites économiques. Le présent rapport vient enrichir l'ensemble plus général de travaux sur le développement économique autochtone en documentant ce que les Premières Nations prospères considèrent comme essentiel à leur propre réussite économique, en décrivant les limitations inhérentes aux mesures qu'elles ont prises et les obstacles qui ont nui à leur mise en œuvre, ainsi qu'en recueillant les recommandations des participants sur les mesures que les Premières Nations et le gouvernement fédéral peuvent prendre pour créer des conditions propices à la réussite économique.

### *Méthodes*

Le présent rapport se fonde sur des entrevues individuelles avec des dirigeants de Premières Nations concernant leurs efforts axés sur le développement économique et sur l'histoire de leurs terres et de l'utilisation de celles-ci. 65 Premières Nations qui ont atteint un bien-être socio-économique plus élevé que la moyenne selon l'indice du bien-être des collectivités (IBC)[2] ont été identifiées, et un échantillon représentatif de 33 Premières Nations ont accepté d'être interviewées. Les dirigeants de ces communautés ont passé du temps avec une équipe d'intervieweurs pour relater leur histoire et détailler leurs expériences de gestion des terres de réserve afin de favoriser des résultats socio-économiques positifs. Les participants ont offert leurs points de vue concernant les stratégies de réussite, les obstacles à la réussite qu'ils ont rencontrés et les changements qui seraient nécessaires pour faire face aux futurs défis en matière de développement de leurs terres de réserve. Dans la plupart des cas, le chef et plusieurs membres du conseil ont participé aux entrevues. Dans certains cas, un agent de développement économique ou des membres du conseil des aînés étaient présents également.

Les comptes rendus des entrevues ont totalisé plus de 300 pages et contiennent une mine de connaissances sur une vaste gamme de facteurs de succès et sur les obstacles au développement économique des terres de réserve – incluant les expériences des participants dans la gestion des terres, et dans un certain nombre d'autres types d'activités. Des résumés des résultats de ces entretiens ont été présentés dans un rapport provisoire intitulé *Projet de développement des Premières nations et des terres de réserve*, et l'analyse complète et rigoureuse des informations fournies par les participants a ensuite été passée en revue au moyen d'un logiciel d'analyse qualitative qui génère des codes et des catégories à partir de l'information. La force de cette méthode réside dans le fait qu'il n'est pas nécessaire d'établir des thèmes à l'avance; les thèmes sont plutôt dérivés du contenu des entrevues, de sorte que l'analyse est moins biaisée par les hypothèses de l'équipe de recherche. En d'autres termes, grâce à cette méthode, les histoires et l'information recueillies dans les comptes rendus ont déterminé les résultats du rapport. Largement reconnue dans le domaine de la recherche qualitative, cette méthodologie est bien adaptée aux situations où des connaissances localisées entrent en jeu.

[2] L'indice du bien-être des collectivités est un instrument qui sert à mesurer le bien-être à l'échelon de la collectivité. Il est calculé à partir de données de recensement dans quatre catégories : éducation, activité sur le marché du travail, revenu et logement.

Les Premières Nations participantes ont examiné et approuvé les comptes rendus de leurs entrevues, et on leur a envoyé une ébauche du rapport pour commentaires avant d'en faire une plus large diffusion[3]. Le rapport final est le résultat de ces deux processus.

[3] Vingt-cinq communautés ont approuvé l'utilisation des comptes rendus d'entrevue dans le présent rapport.

## Facteurs influant sur la réussite du développement économique sur les terres de réserve

Le présent rapport rassemble de l'information sur certaines des Premières Nations du Canada qui ont le mieux réussi sur le plan économique. Il contient un riche corpus de connaissances et d'expertise recueillie auprès de dirigeants qui ont accepté de parler de l'histoire de leur communauté, de sa situation économique actuelle et des expériences qu'ils ont vécues quand ils ont cherché et poursuivi des possibilités de développement économique en vue d'améliorer le bien-être de la collectivité. Les comptes rendus fournis par les participants au sujet des moyens par lesquels ils ont cherché à améliorer les résultats économiques dans leur collectivité, et des obstacles qui ont nui ou continuent de nuire à leurs efforts, ont aidé à brosser un tableau détaillé, mais aussi très étendu des réalités du développement économique sur les terres de réserve.

Les participants ont mis au jour des facteurs importants à l'égard du développement économique de leurs communautés, et ils ont fourni des descriptions détaillées des mesures qu'ils ont prises pour mettre en place ces facteurs. Il pouvait s'agir par exemple d'établir des réserves de liquidités afin que les partenaires du secteur privé aient bonne confiance que les factures seraient payées, d'utiliser leurs revenus autonomes pour lancer des initiatives de développement qui n'auraient pas été admissibles ou qui auraient demandé trop de temps à financer dans le cadre des programmes fédéraux, ou encore de mettre sur pied des programmes de mentorat afin de développer les compétences requises dans leur communauté. Parallèlement, ces dirigeants ont cité des éléments connexes tels que le respect des utilisations traditionnelles des terres et l'autonomisation des membres de la communauté comme des facteurs importants dans le développement économique. Ils ont ainsi montré que pour eux, le développement économique ne se produit pas en vase clos, mais qu'il fait plutôt partie intégrante du bien-être de leurs collectivités.

Cela dit, les dirigeants qui ont aidé à établir des conditions de réussite économique pour leurs communautés ont également fait état des obstacles importants qui se dressent sur le parcours des communautés dans les réserves qui veulent tirer parti du développement économique; dans le cadre des entrevues, on a relevé des mentions, des exemples et des plaintes concernant l'effet des obstacles imposés par la *Loi sur les Indiens*, les exigences administratives d'AADNC et le fait de dépendre des fonds fédéraux pour pouvoir aller de l'avant avec les projets. Comme l'a fait remarquer un participant, « c'est différent à l'extérieur des réserves; toutes les options s'offrent aux gens de l'extérieur ». Un autre participant a expliqué que « les investisseurs sont habitués aux règlements municipaux : ce sont des administrateurs chevronnés, mais ils ont du mal à croire les règles d'AADNC ». Si ces participants avaient réussi, c'est essentiellement parce qu'ils avaient contourné les obstacles, mais ils insistaient pour dire que les obstacles en question désavantagent les communautés dans les réserves et qu'ils ne devraient même pas exister.

L'analyse des principaux éléments qui avaient aidé ou nui à la réussite économique des communautés participantes a fait ressortir quatre facteurs essentiels pour favoriser le développement économique. Des résultats positifs au regard du développement économique et communautaire ont été observés quand ces facteurs étaient fortement présents ou quand les participants avaient réussi à les mettre en place. À l'inverse, là où ces facteurs étaient absents ou insuffisants, on a observé des résultats négatifs du point de vue du développement économique et communautaire. La présente partie du rapport donne un aperçu de chacun des facteurs et des mesures que les participants ont adoptées pour les mettre en place. Ces quatre facteurs sont les suivants :

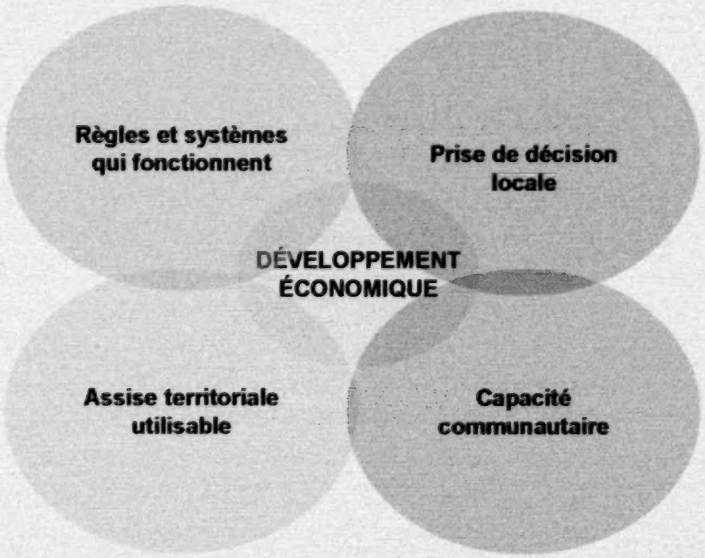
1. **Règles et systèmes qui fonctionnent** de telle sorte que la gouvernance communautaire, la gestion des terres et les autres systèmes nécessaires au bon déroulement des affaires communautaires au quotidien soient efficients, efficaces, sujets à contrôle, crédibles et équitables;

2. Contrôle serré de la **prise de décision locale**, ce qui procure aux Premières Nations l'autonomie et la liberté nécessaires pour poursuivre leurs propres objectifs, à leur propre façon, suivant des échéanciers et méthodes adaptés aux conditions locales;

3. Un niveau de **capacité communautaire** suffisant pour que les membres de la communauté aient les capacités, les compétences et le sentiment d'influence nécessaires pour entreprendre des changements dans leur collectivité;

4. Une **assise territoriale** de bonnes dimensions, qui deviendra un fondement pour la communauté sur le plan des biens durables. Il pourra s'agir de terres se prêtant à un développement économique conventionnel, de terres adaptées à la tenue d'activités traditionnelles ou de terres se prêtant à des usages communautaires tels que le logement, les loisirs et d'autres utilisations.

**Facteurs influant sur le développement économique sur les terres de réserve**



### Facteur 1 : Règles et systèmes qui fonctionnent

Lors des entrevues, les dirigeants ont fait état des efforts qu'ils ont déployés pour mettre en place des règles et systèmes fonctionnels et décrit la façon dont ils voyaient le système en général comme dysfonctionnel. À l'échelon le plus élevé, des règles et systèmes efficaces permettent de clarifier les champs de compétence, assurant ainsi que les pouvoirs de prise de décision sont attribués au bon ordre de gouvernement. La mise en place de règles et de systèmes justes contribue à une gouvernance efficace des affaires et de l'utilisation des terres des bandes, confirme la légitimité et la responsabilisation à l'égard de tous les ordres de gouvernement, et permet d'établir des cadres et processus institutionnels qui guident une prise de décision et une mise en œuvre efficaces.

Les participants ont donné des exemples précis pour illustrer comment des règles et systèmes efficaces ont aidé à créer un environnement propice au développement économique dans leurs communautés. Plus particulièrement, ils ont fait mention de mécanismes de gouvernance qui priorisent l'efficience et la transparence, qu'il s'agisse de mécanismes fiables et prévisibles pour le transfert de fonds, de processus opportuns ou de procédures de production de rapports qui ne soient pas excessivement lourdes. Les données probantes recueillies auprès des participants aux entrevues donnent à penser qu'il existe effectivement des stratégies pour mettre de telles structures en place dans leurs communautés, et qu'il y a aussi d'autres éléments importants à renforcer pour aider les Premières Nations à améliorer leurs résultats au regard du développement communautaire et économique.

#### *Création de règles et de systèmes fonctionnels*

Les dirigeants des communautés ont décrit divers moyens visant à faire en sorte que la mise en œuvre des règles et des systèmes dans leur communauté soit claire, sujette à contrôle et prévisible. Le plus souvent, les méthodes employées ont surtout ciblé l'élaboration et la mise en application de normes élevées dans des domaines clés comme la gestion financière, la gouvernance et l'utilisation des terres. Voici des exemples.

<u>Planification et gestion financières</u>

*Notre comptable a mis en place des ententes bancaires officielles, des rapports financiers mensuels à l'intention du conseil, des formalités de demande de chèques, etc. Grâce à ces mesures et à d'autres instruments et procédures, nous avons bénéficié de vérifications annuelles sans réserve pendant 18 ans, avec des budgets qui étaient soit équilibrés, soit excédentaires. « Les résultats de la vérification font l'objet d'une présentation annuelle à l'intention des membres, qui adoptent une résolution pour l'approuver. Nos gens sont fiers lorsqu'ils entendent dire que notre situation financière est saine[4] ».*

*– Compte rendu d'entrevue*

La planification financière a été évoquée comme une condition essentielle à l'atteinte des objectifs de développement communautaire, cela pour deux raisons. Premièrement, une saine gestion financière accroît la crédibilité d'une Première Nation en tant que partenaire d'affaires. Deuxièmement, elle ouvre la voie à l'atteinte des objectifs de développement communautaire par le biais d'une saine gestion des fonds d'administration, ce qui permet de

[4] Traduction d'extraits de comptes rendus d'entrevue, qui reflètent souvent les observations formulées par de nombreux participants. Les guillemets ne sont employés que pour mettre en relief une déclaration attribuable à un participant en particulier.

planifier les futurs projets communautaires et d'économiser à cette fin. Les participants ont également fait observer qu'il est plus utile d'investir les fonds (ou de réinvestir les profits) dans des initiatives de développement économique que de faire une distribution par personne si on veut améliorer la capacité de tirer parti d'occasions de développement économique et de création d'emplois.

Procédures de gouvernance saines

*« Sans une bonne gouvernance, on ne peut aller loin. Entre autres choses, une bonne gouvernance permet d'avoir une stabilité politique, de choisir le genre de lois que l'on a et d'avoir des mécanismes de recours. En l'absence de responsabilisation et de transparence, on ne peut avoir de crédibilité. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont également mentionné, en tant que condition nécessaire à l'obtention de résultats positifs en matière de développement économique, l'existence de bonnes procédures de gouvernance (y compris de procédures de fonctionnement du conseil de bande, de règles et procédures régissant les élections dans les bandes, de règles de responsabilisation financière, de règlements communautaires et de mécanismes de gestion des conflits d'intérêts). À leurs yeux, de telles procédures sont autant d'éléments importants pour assurer que les dirigeants sont redevables devant leurs membres, que le processus de gouvernance est stable et qu'il y a une saine séparation entre l'appareil politique et l'administration des affaires d'une bande. On a parlé plus précisément de la nécessité d'allonger les cycles électoraux et de modifier les seuils de vote de manière à accroître la fonctionnalité des procédures de gouvernance dans les réserves.

Planification de l'utilisation des terres

*La Première Nation Dakota de Whitecap est arrivée à un tournant. Elle a commencé à parler de développement économique, et la première chose qu'elle a faite a été d'embaucher un professionnel de l'aménagement du territoire en vue d'établir un plan d'utilisation des terres et de déterminer la meilleure utilisation qui puisse être faite de chaque partie de la réserve.*

*– Compte rendu d'entrevue*

On a constaté que l'existence de bons plans et de bonnes procédures d'utilisation des terres facilite le développement économique. Les personnes interviewées ont recommandé : que l'on mette en place un plan d'utilisation des terres et que l'on procède à une planification communautaire avant d'explorer les possibilités de développement pour garantir un certain nombre d'avantages pour la communauté, notamment pour faire en sorte que les terres soient aménagées de la manière la plus optimale et la plus utile; que l'on adopte un modèle communautaire cohérent et adapté aux objectifs à long terme de la communauté; que les nouveaux projets de développement puissent se réaliser de manière efficiente, en mettant à profit les infrastructures existantes tels les services d'aqueduc et d'égout; et enfin que l'utilisation des terres se traduise également par la protection et la préservation des terres importantes du point de vue culturel. En gros, les discussions concernant la planification de l'utilisation des terres ont été axées sur la nécessité de s'assurer : que le développement effectué dans le présent ne limitera pas ou n'exclura pas les autres utilisations possibles des terres dans l'avenir; que l'on dispose de ressources humaines qualifiées pour gérer le processus; et que la communauté participe aux procédures décisionnelles et appuie celles-ci.

### *Obstacles à la création de règles et de systèmes fonctionnels*

Les participants ont souligné qu'en dépit des efforts qu'ils ont déployés pour mettre en place des règles et systèmes fonctionnels en améliorant la gestion financière, la gouvernance et la planification d'utilisation des terres, ils continuaient dans une large mesure à être confrontés

à des limites dans un contexte plus général. Ils ont précisé qu'ils étaient tenus, à cause de la *Loi sur les Indiens* et d'autres mécanismes réglementaires et législatifs fédéraux, d'utiliser des systèmes dont l'efficience n'est, selon eux, pas optimale et qui créent des lourdeurs administratives. Ils ont indiqué que ces lourdeurs font obstacle à la création de mécanismes stables et crédibles pour la gouvernance de la vie communautaire et, de ce fait, inhibent le développement économique. Voici certains des obstacles particuliers qui ont été mentionnés lors des discussions.

Responsabilité fiduciaire

*La responsabilité fiduciaire a un rôle à jouer, mais elle peut être étouffante du fait de sa portée très étendue.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont reconnu que la responsabilité fiduciaire du gouvernement du Canada a un rôle à jouer pour ce qui est d'aider les Premières Nations à atteindre leurs objectifs en matière de développement, mais ils ont également fait valoir que la façon dont on l'applique actuellement est un facteur de limitation en ce qu'elle crée des responsabilités additionnelles, que le gouvernement cherche par la suite à limiter, ce qui a bien souvent pour effet d'alourdir encore davantage les exigences et la complexité bureaucratiques.

Arpentage

*La Première Nation Kitigan Zibi Abishinabeg a indiqué « qu'en plus de réduire le financement destiné à l'arpentage, AADNC a établi des exigences si élevées en la matière qu'il devient très coûteux de faire un arpentage. Les situations qui le rendent nécessaire dans une réserve ne se comparent pas à ce qu'on observe en dehors des réserves. Bien souvent, le coût de l'arpentage dans les réserves est deux à trois fois plus élevé que la valeur des terres, ce qui décourage de faire quoi que ce soit avec les terres. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont indiqué que les processus d'arpentage sont beaucoup plus complexes et plus onéreux s'il s'agit de terres de réserve. De plus, ils ont souligné que le financement offert pour l'arpentage sur les terres de réserve était insuffisant et que le financement a déjà été réduit par rapport à ce qu'il était auparavant. La complexité, le coût et le manque de financement ont tous été mentionnés comme des obstacles au développement économique. Les personnes interviewées ont donné des exemples d'arpentage coûtant plus cher que la valeur des terres, des exemples de transferts de terres qui ont été bloqués par manque de fonds pour réaliser un arpentage, et un index de morcellements fonciers qui avait été compromis en raison d'arpentages incomplets à la suite de transferts de terres.

Lenteur des processus

*Il faut qu'AADNC permette que les décisions d'affaires se prennent au moment où les entreprises ont besoin qu'elles se prennent. Par exemple, il a fallu 26 mois pour que notre proposition de louer des terres de réserve pour l'installation de panneaux d'affichage passe par les différentes étapes du processus de prise de décision régional et national d'AADNC. Pendant ce temps, trois entreprises différentes attendaient pour créer les occasions d'affaires que nous savions possibles.*

*– Compte rendu d'entrevue*

> *« Les processus d'AADNC sont beaucoup trop longs en matière de développement économique, et le temps est un facteur essentiel. »*
>
> *– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont indiqué que la lenteur des processus a un effet négatif marqué sur le développement économique. On a noté tout particulièrement l'écart important entre la « vitesse de fonctionnement des entreprises » et la « vitesse de fonctionnement du gouvernement ». Les participants ont décrit des processus bureaucratiques qui agissent comme des facteurs de limitation, en faisant observer qu'ils voyaient des possibilités de développement leur passer sous le nez pendant qu'ils attendaient un financement ou l'approbation d'un projet par AADNC.

Sous-financement

*« AADNC ne nous donne pas suffisamment d'argent pour payer notre personnel, alors nous devons utiliser nos propres revenus pour recruter, retenir et perfectionner notre personnel et pour assurer le développement de notre communauté. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les personnes interviewées ont indiqué que le sous-financement, tant pour les salaires que pour les immobilisations, constitue un problème. Elles ont fait observer que bien souvent, les responsabilités qui leur sont déléguées ne s'accompagnent pas de fonds suffisants pour fournir les services dont leur communauté a besoin. Elles ont aussi parlé de besoins qui restent sans réponse, en matière d'entretien et d'amélioration des infrastructures, à cause d'un financement inadéquat. Enfin, elles ont parlé des défis que présentent les formules de financement fondées sur la population ainsi que le financement basé sur les projets, en faisant valoir qu'il serait préférable d'attribuer ces fonds sous forme de financement de base.

Programmes qui ne tiennent pas suffisamment compte des clients ou qui sont mal administrés

*Vous devez simplifier tous les processus d'AADNC qui se rapportent aux terres, y compris le processus lié à la Politique sur les ajouts aux réserves. Simplifiez-les. Faites en sorte de les accélérer. Adaptez-les aux besoins des Premières Nations. Il ne peut y avoir une approche à l'emporte-pièce. Le plus grand obstacle auquel sont confrontés tous les promoteurs de projets d'affaires est celui des échéanciers. Il existe un potentiel, mais on ne peut l'exploiter en raison d'une complexité inutile.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants étaient préoccupés par le fait que les programmes administrés par les organismes fédéraux (surtout par AADNC) sont bien souvent conçus en fonction des exigences gouvernementales en matière de processus et de responsabilisation, au détriment des besoins des clients. Ils ont fourni de nombreux exemples de situations où cela avait fait obstacle au développement économique dans les réserves. En outre, ils ont donné des exemples de piètre administration des programmes, le plus souvent causée par le roulement du personnel à AADNC.

### Facteur 2 : Prise de décision locale

Une autre idée qui est ressortie des observations des participants est que la prise de décision à l'échelon local les aidait dans la poursuite du développement sur les terres de réserve. Cela a été corroboré par la conclusion formulée dans le projet Harvard, selon laquelle [traduction] « lorsque les nations autochtones prennent leurs propres décisions pour les approches à prendre et les ressources à développer, elles obtiennent toujours de meilleurs résultats que les décideurs externes ».[5]

L'importance de ce principe général est largement reconnue dans le contexte canadien. Dans la plupart des administrations, la responsabilité des décisions d'intérêt local est déléguée à des décideurs locaux, par le biais de l'appareil provincial-municipal. Dans une large mesure, cela fait défaut dans le contexte des Premières Nations, car l'essentiel de ce qui se fait sur les terres de réserve est régi par la *Loi sur les Indiens* et administré à partir de lointains bureaux gouvernementaux. Les expériences vécues par les dirigeants participant à ce rapport montrent que la structure administrative actuelle ne met pas à profit les connaissances locales et la responsabilité que les dirigeants des Premières Nations peuvent utiliser pour trouver des solutions aux problèmes qui se présentent dans leurs réserves. Cependant, il existe des stratégies pour contourner cet obstacle.

#### *Renforcer la prise de décision locale*

Les participants ont décrit une vaste gamme de stratégies qui sont utilisées pour renforcer leur capacité de réaliser des projets qu'ils jugent prioritaires. Il pouvait s'agir de faire usage des instruments disponibles (impôts sur la propriété foncière et autres revenus autonomes, p. ex.), ou encore d'ignorer des dispositions plus restrictives de la *Loi sur les Indiens* qui font obstacle au développement économique, lorsqu'ils jugent que les avantages l'emportent sur les risques. Voici des exemples de facteurs secondaires particuliers qui entrent dans cette catégorie.

<u>Revenus autonomes</u>

*Les revenus autonomes qui ont été perçus ont permis à la bande de faire des choses qu'elle n'aurait pu faire uniquement avec des fonds d'AADNC, par exemple dans le domaine de la santé, de l'éducation et des loisirs, ainsi que pour certaines infrastructures, notamment le logement. Les revenus autonomes n'incluent pas l'argent provenant de certaines locations à bail, parce qu'Akisq'nuk doit le demander à AADNC, mais ils incluent des choses telles que les revenus forestiers et de location de terrains de camping, qui vont directement dans les coffres de la bande.*

*– Compte rendu d'entrevue*

La génération de revenus autonomes a été décrite comme un moyen utile pour les communautés de se livrer au développement économique de la manière dont elles l'entendent. Les participants ont mentionné diverses stratégies pour générer des revenus autonomes, et plus particulièrement les impôts sur la propriété foncière et les locations à bail. Parmi les autres sources mentionnées figuraient les ententes sur les répercussions et

[5] Jorgensen, M., Taylor, J. B. "What determines Indian economic success? Evidence from tribal and individual Indian enterprises". 2000. (John F. Kennedy School of Government and Harvard University), The Harvard Project on American Indian Economic Development. Sur Internet : <URL: http://hpaied.org/images/resources/publibrary/PRS00-3.pdf>.

les avantages, le jeu, les taxes de vente et les ententes sur le partage des revenus tirés des ressources.

> *« L'imposition de la propriété foncière a été extrêmement bénéfique en ce qu'elle a créé un flux de revenus constant et établi un cercle vertueux : les revenus fiscaux mènent à des investissements dans les infrastructures, qui à leur tour conduisent à plus de développement, qui conduit à davantage de recettes fiscales... »*
>
> *– Compte rendu d'entrevue*

Les participants appréciaient tout particulièrement les revenus autonomes parce qu'ils pouvaient y accéder et les utiliser plus rapidement que les fonds alloués par le gouvernement. En outre, les revenus autonomes, contrairement aux enveloppes de financement du gouvernement, ne sont pas assortis de critères prédéterminés, de sorte qu'ils se prêtent à des usages beaucoup plus variés. Les personnes interrogées ont fait observer qu'elles pouvaient financer des programmes qui ne sont pas admissibles à un financement fédéral (tels les programmes culturels) et qu'elles avaient également apprécié la souplesse accrue offerte par les revenus autonomes pour élargir les possibilités de multi-usage et permettre l'évolution de l'infrastructure. Par exemple, une communauté a fusionné une garderie avec une corporation de développement économique pour mieux utiliser l'espace disponible. Après quelques ans, la garderie a été reconnue comme une des dix premières dans la province, et la corporation de développement économique a été déplacée pour faciliter l'expansion de la garderie.

Établissement de relations

> *« Nous ne travaillons pas en vase clos... Pour faire avancer les choses, nous devons collaborer avec ceux qui nous entourent. »*
>
> *– Compte rendu d'entrevue*

*De grands entrepreneurs avaient connu certaines mauvaises expériences dans le passé avec des Premières Nations, alors le Comité de développement économique de la Première Nation de Millbrook a déposé 500 000 $ dans le compte en fiducie d'un avocat, qu'il a mis à la disposition des entrepreneurs au cas où une facture ne serait pas payée à temps. « Nous n'avons eu à faire ça qu'une seule fois, a dit un participant. Nous payons nos factures avant la date d'échéance parce que cela nous permet habituellement de bénéficier d'une réduction de 2 %. Nous avons créé un lien de confiance et une certaine stabilité, non seulement pour nous-mêmes, mais aussi pour les autres Premières Nations. Les affaires sont les affaires, disons-nous à nos partenaires. Vous avez un contrat et il sera honoré. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont souligné qu'il est utile d'établir des relations avec tous les ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) ainsi qu'avec des partenaires du secteur privé (y compris des locataires, des titulaires de domaine à bail et des sociétés) pour arriver à un développement économique réussi. Ils ont indiqué que les partenariats tant officiels que non officiels jouent un rôle important dans le développement économique. Il peut s'agir par exemple d'en faire un peu plus que ce que prévoient les exigences d'une transaction d'affaires afin de se donner une bonne réputation et de favoriser l'établissement de relations positives avec des investisseurs éventuels, ou encore de s'employer à tisser des liens avec des municipalités en vue de partager des infrastructures et des services. Cependant, les participants ont fait observer que l'existence de pouvoirs étendus de prise de décision à l'échelon local constitue une condition préalable importante à l'établissement de relations fructueuses. Ils ont indiqué qu'en l'absence de pouvoirs adéquats de prise de décision locale, les partenaires éventuels seront moins susceptibles de considérer que la Première Nation est suffisamment crédible et responsable pour être considérée comme un partenaire économique attrayant.

Travailler hors du cadre de la *Loi sur les Indiens* en ignorant ses dispositions

*« Si nous avons lancé une usine à paperasses, AADNC pourrait nous garder en affaires pour l'éternité. Par exemple, nous voulions une usine de traitement d'eau à l'usage exclusif de nos membres, et il a fallu 10 ans pour obtenir l'approbation d'AADNC. Nous voulions une usine d'extraction de gravier et il a fallu deux ans pour l'approbation d'AADNC. Si nous étions simplement allés de l'avant et avions bâti l'usine nous-mêmes, nous aurions simplement payé une amende de 50 $, alors ça ne vaut pas la peine de passer par AADNC. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

> *« Générez vos propres revenus et soustrayez-vous à la* Loi sur les Indiens. *Quand vous avez vos propres revenus, vous avez une autonomie gouvernementale. Oubliez les négociations, et passez à l'action. Il est plus simple de demander le pardon que la permission. »*
>
> *– Compte rendu d'entrevue*

Certains participants ont admis simplement ne pas tenir compte des dispositions de la *Loi sur les Indiens* lorsque leur application se révèle trop fastidieuse ou trop compliquée, et ont confirmé que la décision stratégique d'ignorer certaines dispositions leur permettait d'éviter les retards inhérents au respect du système, les aidait à manœuvrer pour éviter que leurs activités soient soumises à des restrictions illogiques et leur permettait de bénéficier d'une plus grande liberté dans la poursuite de leurs objectifs. On a également fait mention d'autres moyens pour échapper au régime de la *Loi sur les Indiens* (autonomie gouvernementale et législation optionnelle, p. ex.). Cependant, là où ces moyens n'existaient pas ou n'étaient pas accessibles, certains étaient prêts à se soustraire de leur propre chef au régime de la *Loi sur les Indiens*. On présentait ce choix comme le résultat d'une analyse de coûts-avantages, dans laquelle on soupèse d'un côté les risques liés au fait de faire quelque chose qu'AADNC jugerait illégal, et de l'autre les avantages possibles d'une telle action, telle une réduction du nombre de possibilités manquées.

Travailler hors du cadre de la *Loi sur les Indiens* dans la poursuite de l'autonomie gouvernementale

*Le traité sur l'autonomie gouvernementale a aussi eu pour effet de soustraire environ la moitié des nouvelles terres visées par le règlement conventionnel du traité de la Première Nation Tsawwassen à la désignation de réserve de terres agricoles (RTA) de la C.-B. qui avait touché ces terres jusque-là... « le fait que la province ait retiré à ces terres la désignation de RTA a changé la donne, parce que toutes nos terres sont visées par des certificats de possession et que la province voulait nous donner uniquement des terres agricoles sur lesquelles nous aurions seulement pu faire de l'agriculture, ce qui aurait vraiment limité nos possibilités de développement économique en restreignant l'utilisation des terres à l'agriculture et à quelques autres usages autorisés tels que l'irrigation et les serres. » Le retrait de la désignation de réserve de terres agricoles était par conséquent aussi important que l'accès à l'eau de la municipalité pour libérer le potentiel offert par les terres.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont parlé de la valeur des ententes sur l'autonomie gouvernementale comme moyen d'acquérir une plus grande indépendance. Ceux dont la communauté faisait l'objet d'une telle entente ont indiqué que celle-ci avait eu un effet positif sur leur Première Nation; certains autres ont dit qu'ils se dirigeaient vers l'autonomie gouvernementale, en assumant des responsabilités grandissantes dans un certain nombre de domaines, cela avec pour but ultime d'accroître leur autonomie et le contrôle qu'ils exercent sur leurs propres affaires.

Travailler hors du cadre de la *Loi sur les Indiens* en mettant à profit la législation optionnelle existante

*Étudiez ou envisagez la possibilité de vous soustraire au régime de la* Loi sur les Indiens *et d'élaborer vos propres lois sur les terres des Premières Nations. Vous pouvez négocier avec le gouvernement du Canada les parties de la* Loi sur les Indiens *auxquelles vous voulez cesser d'être assujettis, car le gouvernement du Canada considère que les Premières Nations sont capables de se soustraire à ce genre de contrôle et de décider de leur propre avenir. La* Loi sur la gestion des terres des premières nations *fournit un exemple de la façon de le faire. Un facteur clé est lié au fait de prendre du recul et d'examiner les possibilités.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Un certain nombre de participants ont mentionné les mesures législatives optionnelles existantes comme un moyen concret de libérer progressivement leur communauté des problèmes associés à la *Loi sur les Indiens* et d'accroître le contrôle local dans certains domaines. Dans l'ensemble, les participants à de tels régimes ont indiqué que ces mesures optionnelles avaient contribué à des résultats économiques favorables, mais ils ont également mentionné certains problèmes tels que des retards, des difficultés liées à l'adhésion, ou le risque d'un accroissement de la responsabilité des Premières Nations. Voici des exemples de lois optionnelles que les participants ont décrites comme étant utiles :

*Loi sur la gestion des terres des premières nations (LGTPN)*

*La* Loi sur les Indiens *est « un texte de loi archaïque. La* GTPN *élimine 25 % de cette loi et vous apporte l'autonomie gouvernementale à l'égard de vos terres, ce qui en fait une loi très attrayante pour nous... La* GTPN *a fait des merveilles; elle a ouvert un nouveau pan d'activité économique et offert à nos gens des occasions de devenir des membres actifs de notre communauté. Elle a occupé une place importante dans notre stratégie globale d'autonomisation visant à rompre le cycle de la dépendance. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Le régime de la *LGTPN* a été mentionné comme une stratégie efficace pour soustraire les Premières Nations aux dispositions restrictives de la *Loi sur les Indiens* en matière de gestion des terres, pour procurer des instruments additionnels de prise de décision à l'échelon communautaire et pour accroître la légitimité et la responsabilisation. En revanche, on a aussi fait état de certains problèmes, notamment le risque d'un accroissement de la responsabilité des Premières Nations, l'absence d'ententes de gestion de l'environnement sous le régime de la *LGTPN* et les difficultés liées à la transition du régime de la *Loi sur les Indiens* à celui de la *LGTPN*. Cependant, dans l'ensemble, les participants qui étaient déjà engagés activement dans la mise en œuvre de la *LGTPN* ont parlé de ses effets positifs pour ce qui est d'apporter de nouveaux débouchés économiques. D'autres ont indiqué qu'ils attendaient un accroissement du financement pour adhérer au régime de la *LGTPN*, estimant que celle-ci entraînerait des résultats positifs pour leur communauté.

*Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGFPN) (Autrefois *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations)*

*La* LGFPN, *comme les lois élaborées par la Première Nation de Songhees en matière d'impôts sur la propriété foncière et d'évaluation foncière, a apporté une plus grande certitude pour les contribuables, des dispositions plus rigoureuses en matière d'exécution ainsi que la participation au programme de subventions aux propriétaires de la Colombie-Britannique...*

*Les objectifs de la Nation, dans le contexte de toutes ces lois, sont : i) d'obtenir une compétence et d'exercer un contrôle à l'égard de sa propre destinée en générant ses propres revenus et en se dirigeant vers l'autonomie gouvernementale, et ii) de stimuler le développement économique en montrant aux investisseurs et aux promoteurs que Songhees est un bon endroit ou investir, et que les normes financières et les lois fiscales dans les réserves sont comparables à ce qu'on trouve en dehors des réserves (ce qui est plus vrai de la nouvelle loi fiscale que de l'ancienne).*

*– Compte rendu d'entrevue*

La *LGFPN* est une loi optionnelle qui confère aux Premières Nations participantes le pouvoir de mettre en place des systèmes d'imposition foncière et de gestion financière plus solides et qui leur donne un accès aux marchés financiers comparable à ceux dont bénéficient les autres administrations locales.

Les personnes interviewées qui avaient adhéré à cette loi prévoyaient l'utiliser à diverses fins. Certaines ont parlé de l'élaboration de règlements sur l'évaluation et l'imposition foncières, ou de la transition des anciens régimes d'imposition foncière prévus à l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* au régime de la *LGFPN*, voyant là une démarche clé dans leurs efforts de développement économique. Les participants ont également mentionné que la *LGFPN* est utile parce qu'elle permet de dépenser les revenus issus de l'imposition foncière avec souplesse et efficience et de mettre en place des règlements sur l'administration financière et la représentation des contribuables. En outre, les participants ont fait état du fait qu'elle promet d'ouvrir l'accès aux marchés financiers pour le financement d'initiatives telles que des projets d'infrastructures publiques.

*Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations (LDCIPN)*
La *LDCIPN* permet aux Premières Nations d'entreprendre de grands projets commerciaux et industriels sur leurs terres de réserve grâce à la mise en place de règlements fédéraux qui viennent combler les écarts entre la réglementation en vigueur dans les réserves et celle en vigueur hors des réserves pour des activités comparables.

Étant donné que seulement deux Premières Nations participantes s'étaient engagées dans une réforme de la réglementation aux termes de la *LDCIPN*, cette dernière n'a pas souvent été mentionnée par les personnes interviewées. Cependant, les deux Premières Nations en question ont indiqué être des adeptes de cette législation. On a cité la *LDCIPN* comme un exemple de collaboration positive entre les différents ordres de gouvernement et comme une stratégie qui, de pair avec la *LGTPN* et la *LGFPN*, pourrait être utilisée pour élaborer des instruments hors du régime de la *Loi sur les Indiens*.

### *Obstacles au renforcement de la prise de décision locale*

Un facteur que l'on a signalé comme ayant un effet négatif sur le développement économique est un faible degré de contrôle sur la prise de décision locale, qui fait que la Première Nation n'a pas l'autonomie et la liberté nécessaires pour poursuivre ses objectifs d'une manière adaptée aux conditions locales et aux aspirations de la communauté. Les obstacles à la prise de décision locale trouvent leur origine dans quelques facteurs clés, soit le manque de contrôle à l'égard des finances, les obstacles législatifs et les problèmes de champs de compétence. Les dirigeants participants ont indiqué que les obstacles suivants les empêchaient d'élargir leur champ de responsabilité :

Accès au capital

*Nous devons bénéficier du même accès au marché obligataire, si nous satisfaisons aux critères à cet égard. Nous avons des biens d'une durée de 50 à 70 ans, « mais nous devons les payer en 12 ans parce que c'est ce que les prêteurs exigent. Cela crée un problème de liquidités. Les fonds pourraient être mieux utilisés à d'autres fins. Cela grève nos flux de revenus de manière disproportionnée. » L'Administration financière des Premières nations offrira peut-être une solution, mais nous ne pouvons attendre sa mise en place pendant aussi longtemps.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les personnes interviewées ont parlé des défis associés à l'accès au capital et au financement, indiquant par exemple s'être vu refuser un financement par les prêteurs traditionnels, se voir imposer des taux d'intérêt plus élevés que ceux consentis aux autres emprunteurs du fait que les terres de réserve ne sont pas « hypothécables » ou ne pas avoir accès au financement par emprunt dont bénéficient les municipalités. Un des participants a indiqué que sans l'accès au capital sur les marchés financiers, les communautés risquaient de devenir des logeurs d'entreprises privées plutôt que des propriétaires de développements, qui seraient « riches en termes de biens fonciers, mais pauvres en termes de liquidités ». Les participants ont indiqué qu'un manque d'accès au capital nuit à leurs efforts de développement économique, établissant un lien avec le problème plus général de l'absence de contrôle local qui touche les Premières Nations. Faute du capital requis et de la liberté de l'utiliser en fonction de leurs priorités, les collectivités ne peuvent réaliser les projets ou offrir des services nécessaires au développement économique. Ces personnes ont également indiqué que le manque d'accès au financement constituait un défi au niveau individuel quand il est question de financement pour l'accès à la propriété ou du démarrage de petites entreprises.

*Loi sur les Indiens*, AADNC et legs des traités avec le Canada

*« La* Loi sur les Indiens *établit comment nous sommes censés vivre nos vies, par exemple en présupposant que nous serons des agriculteurs, des pêcheurs ou des travailleurs forestiers. Elle ne prévoit pas que nous serons des avocats, des médecins ou des propriétaires d'entreprises. La* Loi sur les Indiens *en général est un des plus grands obstacles au progrès et à la réussite d'une Première Nation. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

*« Imaginez une échelle. Le gouvernement fédéral est à l'échelon du haut, le gouvernement provincial à l'échelon inférieur, et l'administration municipale un échelon plus bas. L'administration municipale tire ses pouvoirs et sa compétence de la* Loi sur les municipalités, *mais les Premières Nations n'ont que la* Loi sur les Indiens, *ce qui est un suicide économique pur et simple. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

La *Loi sur les Indiens*, et la façon dont elle est administrée à AADNC, ont été mentionnées comme une source importante de défis pour les Premières Nations. On a maintes fois parlé d'un manque général de contrôle par les Premières Nations, attribuable à cette loi, ainsi que des processus bureaucratiques inefficaces qui régissent sa mise en œuvre. On a donné de nombreux exemples de la façon dont la *Loi sur les Indiens* se répercute sur presque tous les aspects de la vie communautaire courante qui sont assujettis à ses dispositions : mise en valeur des ressources; système judiciaire; restrictions à l'égard des hypothèques sur les terres de réserve; émancipation forcée; système de laissez-passer; billets de location et certificats de possession; et la perte de statut historique à laquelle font face les femmes membres de Premières Nations ayant épousé un non-membre. On a également parlé des inégalités perpétuées par les traités.

Questions liées aux champs de compétence

*Pendant deux ans, le gouvernement fédéral a empêché la Première Nation de convertir la taxe de vente provinciale en taxes de vente de la Première Nation de Buffalo Point, malgré le fait que la province était disposée à négocier sur la question. « Les fonctionnaires fédéraux tiennent donc un double discours : ils disent qu'ils n'interviendront pas dans le champ de compétence provincial dans le cas du jeu, mais ils le font dans le cas de la taxe de vente. Ils font donc comme bon leur semble. C'est toujours la même chose. C'est simplement un autre moyen d'empêcher les Premières Nations d'aller de l'avant. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les questions de champs de compétence ont été citées comme un obstacle important à la poursuite du développement économique par les Premières Nations sur leurs terres de réserve. Dans la plupart des cas, les problèmes de champs de compétence découlaient des efforts incomplets (et bien souvent moins efficaces) du gouvernement fédéral pour régler sur les terres de réserve, les problèmes législatifs et réglementaires qui, hors des réserves, relèvent des provinces. On a cité des problèmes de champs de compétence particuliers dans certains domaines (services de police, ressources naturelles, sociétés d'État et fiscalité, p. ex.) qui étaient source de différends avec d'autres ordres de gouvernement.

## Facteur 3 : Capacité communautaire

Les participants ont souligné que le développement de la capacité communautaire joue un rôle crucial eu égard aux résultats en matière de développement économique dans leur communauté. Une capacité communautaire de haut niveau est le signe que la communauté dans son ensemble compte parmi ses membres des personnes ayant les compétences nécessaires pour gérer ses affaires et mettre en œuvre des changements en son sein. Lorsque les membres de la communauté trouvent dans leur culture une grande source de fierté, qu'ils ont de l'instruction et des compétences, et qu'ils bénéficient de la présence de bons leaders, ils sont plus enclins à se considérer comme d'éventuels agents de changement et à croire que le changement est une réelle possibilité.

### *Renforcement de la capacité communautaire*

Les participants ont établi un lien entre le développement de la capacité communautaire et des résultats économiques positifs, et ils ont décrit plusieurs éléments qui contribuent à la création d'une communauté forte. Au nombre de ces éléments figuraient les suivants :

Fierté et autonomisation communautaires

*L'autonomie, c'est la clé pour se libérer de la mendicité à laquelle la* Loi sur les Indiens *force les Premières Nations. Un participant se rappelle que « dans le passé, certaines Premières Nations n'aimaient pas la distribution de rations et l'idée d'être soutenues par d'autres. Cela s'est perdu. Nous devons retrouver cela, et nous y sommes arrivés à 80 %. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Divers participants ont parlé de la fierté et de l'autonomisation communautaires comme de facteurs importants. Au sujet de la fierté communautaire, des participants ont dit qu'elle influe sur la volonté des membres de la communauté de déployer des efforts pour promouvoir le changement dans la communauté, de même que sur leur sentiment plus général d'autonomisation et d'efficacité. Les participants ont signalé que les dirigeants des Premières Nations peuvent prendre des mesures importantes pour encourager les membres à participer à la vie communautaire, ce qui a pour effet de renforcer l'autonomisation communautaire. Au nombre des stratégies particulières pouvant être utilisées à cette fin, figuraient les mesures visant à rendre le chef et le conseil directement et visiblement responsables devant les membres; les personnes interviewées ont fait mention d'initiatives comme la promotion de processus de planification communautaire, la tenue de réunions de bande accessibles à tous et la participation des jeunes aux réunions avec les organismes fédéraux.

Membres de la communauté instruits et compétents

*Des gens qui avaient étudié et travaillé hors des réserves sont revenus et ont mis leurs compétences au service de la Nation. Ces gens avaient siégé au conseil dans le passé. Ils avaient à la fois une mémoire collective qui leur permettait de savoir d'où venait la Nation et une vision claire de la direction où elle voulait aller. Cela a permis à la Nation de se donner, lentement mais patiemment, une nouvelle histoire.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants voyaient dans la présence de membres instruits et compétents dans la communauté des atouts de taille apportant des contributions utiles à la Première Nation,

surtout s'ils vivent dans la réserve. Les participants ont fait observer que les membres en question apportent des compétences nécessaires pour la gouvernance et la gestion de la bande, et que le retour de membres instruits dans la bande ont permis des retombées positives.

Maintien des traditions

*« La culture nous aide à déterminer le genre de développement que nous poursuivrons dans la réserve. Le but ultime n'est pas uniquement l'argent. Nous voulons avoir une communauté saine sur les plans spirituel, affectif et matériel. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les personnes interviewées ont fait observer qu'il est important de tenir compte à la fois des besoins culturels et des besoins en matière de développement économique pour s'assurer d'obtenir un résultat qui reflétera l'identité et les valeurs fondamentales de la communauté. Ils ont en outre décrit comment le maintien des valeurs et traditions culturelles renforce la communauté.

Bon leadership

*L'agent des Indiens est parti et un membre de la Première Nation a été nommé comme administrateur et a pris en charge la gestion et l'administration. Les choses ont commencé à s'améliorer, après avoir connu très peu d'amélioration pendant près de cent ans.*

*– Compte rendu d'entrevue*

L'existence d'un leadership à l'échelon local, la reconnaissance de la valeur des formes traditionnelles de leadership et le maintien d'un leadership crédible et constant ont été décrits comme autant d'éléments d'un bon leadership. On a souligné tout particulièrement la valeur associée à un leadership constant pendant une période prolongée; les participants ont donné de nombreux exemples de chefs compétents qui étaient restés en fonction pendant de longues périodes, parfois pendant 20 ou 30 ans.

Financement adéquat pour embaucher du personnel professionnel

*« Si les Premières Nations se retrouvent en situation de gestion corrective, c'est parce qu'elles peuvent embaucher seulement un commis pour faire un travail qui exige une formation et des compétences plus avancées. Elles n'en ont pas plus que pour leur argent. Elles fonctionnent tant bien que mal parce que leurs ressources financières sont inadéquates, de sorte qu'elles n'ont pas de capacités professionnelles et ne peuvent de ce fait avoir une reddition de comptes adéquate. Comment pouvez-vous prendre de bonnes décisions si vous n'avez pas une bonne information financière? »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les personnes interviewées ont indiqué qu'il faut posséder un certain niveau de compétences et d'expertise pour gérer avec succès les affaires d'une Première Nation, et que le financement adéquat pour embaucher du personnel professionnel (ou retenir des services professionnels) est important pour assurer la réussite du développement économique. Elles ont signalé que les niveaux de financement actuels sont bien souvent insuffisants et que les communautés complètent dans bien des cas le financement en puisant dans leurs revenus autonomes pour assurer le bon déroulement des activités administratives. Les participants ont parlé de plusieurs domaines d'expertise importants, dont les domaines juridique et financier et la gestion des terres.

*Obstacles au renforcement de la capacité communautaire*

Les participants ont maintes fois indiqué que malgré les efforts déployés à l'échelon local pour renforcer la capacité communautaire, leurs communautés restaient confrontées à un effritement de la capacité communautaire, attribuable dans bien des cas à des politiques héritées du passé et à d'autres facteurs qui échappent à leur contrôle. Ils ont établi un lien entre une capacité communautaire érodée et une limitation de l'aptitude de la communauté à se livrer au développement économique. Ils ont donné les exemples d'obstacles suivants :

Legs des pensionnats

*Au fil du temps, les pensionnats ont été à l'origine d'une érosion du savoir lié aux terres. Dans les années 1930, tous les enfants, soit 50 % de la population, partaient dix mois par année, de sorte que les connaissances liées à l'utilisation des terres ne pouvaient s'acquérir que pendant les deux mois de l'été. Il en est résulté un holocauste culturel. Pouvez-vous imaginer à quoi ressemble un village sans enfants? »*

*– Compte rendu d'entrevue*

Selon les participants, le legs des pensionnats continue d'avoir des répercussions négatives sur le bien-être des communautés, ce qui se répercute sur la capacité de développement économique des communautés.

Perte de traditions

*« Toutes les personnes de moins de 40 ans dans notre communauté entrent dans une catégorie différente. À notre époque, nous ne vous donnions pas un poisson; nous vous montrions à pêcher. Nous ne vous donnions pas un canot; nous vous montrions à en fabriquer un. Le financement fédéral a changé tout cela. Par exemple, aujourd'hui, nous devons payer les gens pour qu'ils prennent soin de leurs parents malades. »*

*– Compte rendu d'entrevue*

De même, on a observé que la perte de traditions avait une incidence négative sur le bien-être communautaire, et déterminé que les traditions culturelles avaient un lien étroit avec le développement économique. Les personnes interviewées ont décrit une perte de traditions comme un facteur qui entraîne un recul du bien-être social dans la communauté, ainsi qu'un déclin de l'économie traditionnelle attribuable en partie aux politiques découlant de la *Loi sur les Indiens* et en partie à une diminution des ressources naturelles utilisées pour les activités de subsistance et les activités traditionnelles. Ils attribuaient cette diminution à une surexploitation, bien souvent causée par des activités de récolte commerciales.

Racisme

*Avant que la Première Nation de Tsawwassen ait entamé les travaux de construction du projet de copropriétés, un autobus rempli de Blancs bien nantis, la plupart provenant de Delta, est arrivé le jour de la fête du Canada en 1995; ils ont tenu une manifestation sur la réserve, brandissant des pancartes où l'on pouvait lire « Sauver le héron » et « Plus de cadeaux aux Indiens ».*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont indiqué que les répercussions du racisme continuent même aujourd'hui d'être omniprésentes. Ils ont décrit en quoi le racisme à des effets directs qui nuisent à la capacité d'une collectivité de mettre à profit les possibilités de développement économique. Ils ont donné plusieurs exemples frappants de racisme, notamment le boycottage d'initiatives de développement des Premières Nations ou d'autres actions perturbatrices de collectivités voisines non autochtones.

### Facteur 4 : Assise territoriale utilisable

Les communautés participantes ont dit que le pouvoir de gérer elles-mêmes leur assise territoriale est un facteur extrêmement important pour le développement économique. La capacité d'optimiser l'utilisation de leur assise territoriale est essentielle à la réussite communautaire, et les difficultés à le faire demeurent l'un des principaux obstacles au développement économique sur les réserves.

*Une note au sujet de l'emplacement des réserves* : Les dirigeants des communautés ayant souligné le rôle essentiel que l'emplacement des réserves joue dans la réussite, il est important de reconnaître que le droit de regard des communautés à ce sujet est très limité; qui plus est, il est inexistant pour les collectivités qui ne possèdent pas le même avantage. Comme un participant l'a dit : « Notre réserve se trouve dans une zone très commerciale près du centre-ville et d'une grande route de banlieue; si nous étions plus haut dans le Nord, nous n'aurions pas 2 600 personnes qui souhaitent vivre ici. »

En particulier, les participants considéraient que l'emplacement de la réserve est avantageux : a) s'il est à proximité des voies du transport en commun, près des centres urbains ou d'un marché qui pourrait être exploité pour le développement économique ou b) s'il est situé sur un territoire traditionnel, ou s'il l'inclut, qui permettrait aux membres de la communauté de s'adonner à leurs activités traditionnelles ou de profiter des éco-services qui fournissent de la nourriture et autres matières utiles. Par contre, certains participants ont mentionné la difficulté d'assurer le développement économique sur un territoire situé dans des zones en grande partie rocailleuses et marécageuses, c'est-à-dire de mauvaise qualité.

Par conséquent, les Premières Nations qui ont une assise territoriale de mauvaise qualité – parce que les terres sont inutilisables pour la communauté ou le développement économique, l'assise territoriale est trop petite ou les terres sont très éloignées ou manquent d'infrastructure — ont moins d'actifs pouvant contribuer à leur développement. Elles peuvent donc éprouver des difficultés à accroître leur assise territoriale utilisable avec des méthodes qui ont bien fonctionné pour les dirigeants qui ont été interviewés pour le présent rapport.

#### *Accroître l'assise territoriale utilisable*

Les participants ont indiqué que des stratégies efficaces pour la gestion des terres et la planification de l'utilisation des terres (décrites dans la section du rapport intitulée « règles et systèmes ») contribuaient à optimiser l'utilisation de l'assise territoriale des réserves et à créer un environnement où les règles et les systèmes fonctionnent bien. Voici des exemples donnés par les participants sur les façons d'exploiter l'assise territoriale pour le développement économique :

> *Un plan d'utilisation des terres pour le territoire traditionnel de la nation a été établi. Il définit quatre types de zones d'utilisation des terres : zones d'intendance forestière, zones fragiles, zones de restauration et zones sauvages. S'appuyant sur le travail accompli pendant les réunions tenues sous forme de repas familiaux, cette planification tenait compte des besoins de la communauté des Squamish, des possibilités de développement économique durable et de la protection de l'environnement. Elle examinait les possibilités de mettre en valeur les terres vacantes et déterminait si elles devaient être réservées à l'usage de la communauté ou servir à produire des revenus.*
>
> *– Compte rendu d'entrevue*

Accroître l'assise territoriale que la communauté peut utiliser par des ajouts aux réserves, des modes de possession en fief simple ou le rachat de certificats de possession détenus par des membres.

*L'assise territoriale de la réserve a pratiquement doublé grâce à un processus d'ajout à la réserve qui a commencé peu après que les modifications apportées par le projet de* loi C-31 *aux droits relatifs au statut et à l'appartenance aient créé le besoin d'élargir l'assise territoriale. Il aura fallu 12 ans pour y arriver.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants ont dit que l'acquisition de terres supplémentaires ayant une valeur stratégique pour une Première Nation offrait de grandes possibilités de produire des résultats économiques intéressants. Toutefois, ces possibilités étaient accompagnées de difficultés et de périodes d'attente, particulièrement en ce qui concerne le processus d'ajouts de terres aux réserves.

Certaines Premières Nations ont dit qu'elles avaient acquis des terres et qu'elles les avaient soumises au processus officiel d'ajouts aux réserves. D'autres ont mentionné qu'elles avaient acquis des terres, mais que la bande avait décidé de les garder sous forme de possession en fief simple pour avoir une plus grande latitude en ce qui a trait aux activités de développement économique. Plusieurs utilisations autres que pour le développement économique classique ont été mentionnées pour les terres acquises, notamment la conservation des terres traditionnelles, la conservation des terres pour les éco-services ou la protection environnementale et pour à des fins communautaires.

D'autres Premières Nations participantes ont mentionné que la présentation de revendications territoriales particulières et la conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale ou le rachat de terres à des titulaires de certificats de possession pour obtenir une assise territoriale gérée par une bande étaient des stratégies utiles pour accroître l'assise territoriale utilisable par la bande.

Terres communautaires et traditionnelles

*Nous avons des milliers d'histoires, qu'il s'agisse d'un pâturage pour les vaches ou des terres spirituelles sacrées, mais tout le monde convient qu'il ne faut rien construire sur ces terres et qu'elles doivent être utilisées pour le bien commun, avec respect.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants estimaient qu'il était important d'avoir des terres communes ou communautaires qui pouvaient être utilisées pour des activités traditionnelles. Ils ont parlé de l'importance de réserver des terres qui ont une signification pour la communauté, car cela contribue à la culture et à la spiritualité ainsi qu'à la force de la communauté.

Établir une infrastructure au moyen des revenus autonomes et de partenariats

*Une fois que vous avez des terres commercialisables, vous avez besoin d'une infrastructure, c'est-à-dire un réseau d'aqueduc et d'égout, une alimentation électrique triphasée, du gaz, des routes et des télécommunications, y compris Internet haute vitesse.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les participants trouvaient que l'infrastructure était un facteur extrêmement important pour déployer le potentiel économique et améliorer la qualité de vie de la collectivité. Sans infrastructure pour faciliter l'accès aux ressources et leur exploitation, la valeur des terres ne peut être mise à profit. Les participants ont mentionné que des réseaux routiers, une alimentation électrique triphasée et une infrastructure de télécommunications comprenant

un service Internet à large bande étaient particulièrement importants pour le développement économique.

Les revenus autonomes et les partenariats avec les municipalités avoisinantes pour établir une infrastructure et des services communs comptaient parmi les stratégies que certains participants ont adoptées pour créer et mettre en place l'infrastructure requise.

*Obstacles empêchant d'accroître l'assise territoriale utilisable*

Certains ont dit que le manque de terres utilisables nuisait au développement économique et d'autres, que des obstacles les empêchaient d'exploiter le potentiel des terres existantes. Voici des exemples de difficultés rencontrées par les Premières Nations qui les empêchent d'accroître l'assise territoriale utilisable par les bandes.

Terres de réserve inutilisables ou de mauvaise qualité

*Le dépotoir de la ville de Chilliwack se trouve à côté de l'angle sud-est de la réserve de la Première Nation de Tzeachten. Ce dépotoir empeste et réduit les possibilités d'utiliser les terres. De plus, il a contaminé l'eau souterraine dans la zone des terrains de sport. L'eau peut être utilisée pour l'irrigation, mais pas à des fins domestiques. De plus, le réseau de drainage des eaux de pluie de Chilliwack s'est élargi et a rendu une bonne partie de l'angle sud-est de la réserve détrempée et inutilisable, ce qui prive la Première Nation de quelque 10 acres de terres pour le développement économique.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Des participants ont signalé que des problèmes affectant les terres de réserve entravent le développement de façon notable. Les personnes interviewées ont fait mention de problèmes de terres contaminées ou de mauvaise qualité (p. ex. marécages impropres à l'agriculture), de la diminution de l'assise territoriale d'une réserve en raison de soustractions de terres ou d'expropriations, ou de terres rendues moins utiles à cause d'une mauvaise planification et d'un aménagement erroné (p. ex. une réserve coupée en deux par une autoroute). Il s'agit d'autant de facteurs qui réduisent les chances de succès pour le développement économique et communautaire.

Certificats de possession

*Mis en place par les certificats de possession, ce système est aussi la principale source de conflits, de corruption et de népotisme chez les Premières Nations, et il est contraire aux traditions voulant que les terres n'appartiennent pas à des particuliers.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Les certificats de possession (CP) occasionnent beaucoup de problèmes aux dirigeants, sur les terres de réserve. Les problèmes que les participants ont relevés à ce sujet sont de nature diverse : les CP retiennent souvent une bonne partie des meilleures terres de réserve et les rendent inutilisables pour d'autres projets de développement; les CP morcellent les terres de réserve d'une manière qui entraîne des difficultés; ils vont à l'encontre de l'esprit communautaire que les dirigeants des Premières Nations s'efforcent de favoriser. Le rachat des CP détenus par des membres de la communauté était vu comme une stratégie pour résoudre ces problèmes.

Manque de programmes de financement pour l'infrastructure

*Pikwàkanagàn n'a pas accès à Internet haute vitesse et n'a pas non plus de ligne électrique triphasée, elle ne peut donc pas y implanter d'industrie. Pourtant, une grande ligne de transport d'électricité triphasée traverse la communauté, mais Hydro One refuse de desservir la réserve.*

*– Compte rendu d'entrevue*

Le manque d'infrastructures a été mentionné comme étant une entrave directe au développement économique et communautaire. Les répondants ont également dit qu'un manque de programmes appropriés à AADNC ainsi que les questions de compétence avec les sociétés d'État les empêchent d'obtenir l'infrastructure requise. Les participants ont souligné que le développement économique ne peut se faire sans services d'aqueduc et d'égout appropriés, d'une infrastructure routière convenable et de réseaux d'électricité et de télécommunications adéquats.

## Conclusion : Principaux résultats et prochaines étapes

Ce rapport est fondé sur les points de vue et l'expérience des dirigeants des Premières Nations, dont les réussites et les échecs dans le développement économique ajoutent une particularité et une profondeur dans le consensus grandissant au sujet des obstacles qui continuent de nuire à la réussite économique et des outils nécessaires pour réussir. Comme bon nombre d'études, ce projet montre l'importance de la gouvernance, du leadership et de la capacité pour assurer le développement économique. De plus, le rapport fait écho au *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones,* qui soulignait que des ressources appropriées et qu'un accès adéquat à ces ressources étaient essentiels au développement économique.

Mettant l'accent sur les propos des participants, ce rapport présente des témoignages éloquents d'expériences concrètes de réussite économique à l'intérieur des réserves, notamment en ce qui concerne les racines de cette réussite économique et les obstacles que doivent franchir les Premières Nations désireuses de continuer à progresser. Les leçons tirées des expériences vécues par ces participants donnent une idée des mesures que les Premières Nations et le gouvernement du Canada peuvent prendre pour amener la réussite économique dans ces communautés et d'autres collectivités et pour mettre les Premières Nations et les autres administrations du Canada sur un pied d'égalité. Les sections suivantes décrivent les principaux résultats.

### *Le développement économique est le fondement de la réussite*

Les participants ont invoqué l'importance de l'établissement d'une base économique solide pour la réussite des communautés. Comme l'un des participants l'a mentionné, le développement économique est la route vers l'indépendance. Les dirigeants qui participent au développement économique de leurs collectivités ont souvent mentionné que la meilleure façon de tirer avantage de leur réussite était de réinvestir les profits dans d'autres initiatives de développement économique ou communautaire. En offrant des possibilités d'emploi, des services sociaux et de santé et d'autres initiatives et programmes culturels pour leurs communautés, ils revigorent la vie communautaire.

### *Même les Premières Nations qui connaissent beaucoup de succès ont mentionné qu'il est très difficile d'assurer le développement économique en raison d'obstacles hors de leur contrôle*

Les participants à cette étude, qui étaient tous membres de Premières Nations dont le rendement économique est élevé, ont dit que plusieurs obstacles entravaient leur développement économique en raison de l'inefficacité des régimes législatifs et administratifs du gouvernement fédéral, du sous-financement des programmes pour les Premières Nations et du manque de capacité.

Un répondant a dit que « la *Loi sur les Indiens* n'a jamais été conçue pour nous permettre de prendre part à l'économie. Elle visait à nous séparer de la société. » Les résultats de ce rapport corroborent le fait que la *Loi sur les Indiens* et l'héritage des politiques du gouvernement du Canada à l'égard des peuples autochtones ont créé une situation qui empêche les communautés des Premières Nations, pour la vaste majorité d'entre elles, de prendre part entièrement à l'ensemble de l'économie à cause des obstacles structurels des établissements actuels qui régissent l'administration des terres de réserve.

Les communautés participantes réussissent à assurer leur développement économique, malgré les obstacles qui freinent leur progression; selon les personnes interviewées, elles pourraient améliorer leur résultat, et de manière plus efficace, si elles travaillaient dans un système plus fonctionnel.

*Malgré les obstacles, certaines communautés utilisent des outils offerts aux Premières Nations pour accroître le développement économique...*

Les participants ont démontré clairement qu'un degré de croissance économique est possible pour leurs communautés, même si des obstacles hors de leur contrôle les empêchaient, tout comme d'autres collectivités, de devenir entièrement autonomes sur le plan économique.

Il est intéressant de voir les multiples exemples donnés par les participants des façons d'utiliser leurs ressources et leurs pouvoirs actuels, dont ils ont parfois dépassé les limites, pour mettre les facteurs de réussite en place. Ces exemples montrent des cas où les communautés disposent d'outils pour les aider à obtenir de meilleurs résultats économiques, et qui pourraient être utilisés comme point de départ par le gouvernement fédéral et d'autres communautés des Premières Nations pour accroître le développement économique de toutes les Premières Nations. Les dirigeants interviewés incitaient à la prudence en ce qui concerne les risques d'une approche « mur-à-mur », mais ils ont également parlé de l'importance d'apprendre à partir des expériences vécues par les autres Premières Nations, et ont cerné plusieurs stratégies qui avaient bien fonctionné pour leurs propres communautés, notamment :

*Renforcer leurs propres règles et systèmes*

- Mettre en place des règles de responsabilisation financière plus strictes que les exigences de base et qui favorisent l'excellence dans la gestion et la planification financière.
- Établir des règles pour la gouvernance des bandes qui séparent la politique de l'administration et donnent de la transparence, de la crédibilité et une responsabilisation à tous les membres.
- Mettre en place des plans communautaires pour l'utilisation des terres afin de planifier de manière proactive le développement de l'utilisation des terres et d'établir un équilibre entre les valeurs culturelles et traditionnelles et les besoins de développement économique.

*Accroître la maîtrise et les pouvoirs décisionnels des communautés*

- Créer des revenus autonomes au moyen de l'impôt foncier, de la location, d'ententes de partage de sources de revenus, du jeu ou d'autres stratégies afin d'avoir la plus grande liberté possible de saisir les occasions d'affaires avec le financement du gouvernement.
- Se soustraire à la *Loi sur les Indiens* et augmenter les pouvoirs en adhérant à des lois optionnelles comme la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* ou en ne tenant pas compte de ses dispositions quand elles créent un fardeau trop lourd.
- Accroître le pouvoir de gestion des terres par les communautés au moyen de revendications territoriales particulières et d'ententes d'autonomie gouvernementale.
- Établir des relations avec des partenaires éventuels du secteur privé et des municipalités pour entreprendre des projets en partenariat.

*Renforcer la capacité des communautés grâce à l'éducation et des programmes de développement des compétences visant à retenir les membres qualifiés dans les réserves*

- Mettre à profit les traditions et la culture au moyen d'initiatives communautaires.
- Soutenir les initiatives favorisant l'éducation et le développement des compétences pour les membres des Premières Nations.

- Fournir des possibilités d'emploi concurrentielles dans la réserve pour attirer et retenir les membres qualifiés.
- Établir des programmes communautaires de mentorat pour développer les compétences et renforcer la capacité des membres.
- Fournir des programmes de guérison et de soutien aux personnes marquées par les séquelles des pensionnats.

*Exploiter les actifs de l'assise territoriale et d'autres actifs commercialisables*

- Mettre en place des plans d'utilisation des terres axés sur les communautés.
- Agrandir l'assise territoriale par des ajouts aux réserves ou des modes de possession en fief simple.
- Redonner aux bandes la maîtrise de leur assise territoriale en rachetant les CP.
- Former des partenariats avec les municipalités avoisinantes pour des infrastructures et des services communs.
- Financer l'amélioration des infrastructures au moyen de revenus autonomes.

### *... mais les stratégies mentionnées par les communautés participantes qui pourraient influer sur les résultats économiques ne sont peut-être pas pratiques pour toutes les communautés des Premières Nations*

Les dirigeants de Premières Nations qui ont participé à cette étude ont souvent cité des actifs ou des circonstances uniques, comme un emplacement fortuit, qui étaient centraux dans la réussite de leur développement économique. Ils ont également dit, en parlant de leur propre réussite que, pour les Premières Nations dont la situation est différente et la capacité est moindre, ces obstacles peuvent présenter suffisamment d'entraves pour les empêcher d'adopter les mêmes stratégies – et ces Premières Nations risquent d'être laissées pour compte.

Les Premières Nations qui vivent dans des régions éloignées n'ont pas accès à des services et des biens à des prix concurrentiels et ne peuvent fournir de biens et de services aux marchés avoisinants. Par conséquent, elles sont désavantagées en ce qui concerne les possibilités de développement économique. Les communautés dont les terres de réserve ont peu d'actifs à exploiter pour le développement économique seront aussi grandement désavantagées.

Dans chaque stratégie visant à favoriser le développement économique, la capacité décisionnelle des communautés, la collecte des fonds et la façon de les dépenser était un élément central, tout comme le besoin de prendre des décisions rapidement sans avoir à tenir un scrutin complexe et à attendre les approbations du gouvernement fédéral. Les participants ont dit que les lois optionnelles permettent de contourner les dispositions problématiques de la *Loi sur les Indiens*, aident à promouvoir les intérêts des Premières Nations et augmentent le pouvoir des communautés dans des secteurs importants de la gestion des terres et des finances.

Cependant, les participants ont également mentionné qu'une grande capacité est requise pour entreprendre ces initiatives facultatives et que même les communautés qui ont cette capacité peuvent subir de longues périodes d'attente avant d'adhérer à ces régimes en raison des limites financières. Quant aux communautés dont la capacité est très faible, l'expertise et le processus requis pour adopter des solutions de rechange à la *Loi sur les Indiens* représentent un trop gros obstacle à surmonter; pour bien des Premières Nations, ces solutions de rechange ne sont pas des options fonctionnelles pour améliorer leur développement économique.

*Les participants voulaient que le gouvernement actionne ses leviers de changement pour créer les conditions favorisant la réussite du développement économique des terres de réserve*

Les Premières Nations peuvent prendre des mesures importantes – et en ont prises – pour accroître les possibilités de développement économique dans leurs communautés, mais bon nombre des leviers de changement demeurent encore entre les mains du gouvernement fédéral. Les participants ont dit qu'il fallait absolument que le gouvernement fédéral règle ces problèmes qui continuent d'empêcher le développement économique dans les communautés des Premières Nations. Les Premières Nations qui ne sont pas signataires d'ententes d'autonomie gouvernementale disposent de peu de pouvoirs pour adopter des changements dans leur réserve.

Les recommandations concernant les mesures fédérales sont réparties en trois catégories :

*Premièrement, s'appuyer sur la réussite : aider les Premières Nations à prendre des mesures pour mettre en place les conditions favorisant la réussite économique dans leurs communautés*

- Établir des niveaux de financement de base qui permettent aux bandes d'embaucher du personnel qualifié et compétent pour mener les activités quotidiennes dans la réserve.
- Résoudre les difficultés liées aux processus d'arpentage.
- Améliorer l'efficacité du processus d'ajouts de terres aux réserves.
- Réorienter les programmes afin d'avoir une approche davantage axée sur la clientèle pour l'administration et d'éviter les retards dans le financement.
- Assurer le financement des régimes législatifs optionnels de façon à permettre la participation d'un nombre considérablement plus élevé de Premières Nations.
- Accroître l'accès collectif et individuel des Premières Nations aux capitaux pour les aider à établir une infrastructure et à créer des occasions de produire des revenus autonomes.
- Mieux financer la création d'infrastructures et leur entretien afin que les communautés des Premières Nations et les administrations avoisinantes soient sur un pied d'égalité.
- Accroître le financement pour mieux soutenir l'éducation des Premières Nations.

*Deuxièmement, éliminer les obstacles au développement économique : s'attaquer aux problèmes systémiques qui empêchent les Premières Nations d'accélérer et d'intensifier leurs efforts de développement économique*

- S'assurer que l'approche adoptée par le gouvernement pour s'acquitter de sa responsabilité fiduciaire n'est pas synonyme de complexité bureaucratique et d'aversion à l'égard du risque.
- Continuer de traiter les nombreuses questions que suscite la *Loi sur les Indiens*, notamment les questions de compétence, en partenariat avec les Premières Nations.
- Trouver des solutions souples et facultatives pour les Premières Nations qui sont prêtes à exercer de plus grands pouvoirs.
- Prendre des mesures pour reconnaître les pouvoirs et les compétences des Premières Nations, notamment augmenter les options permettant aux communautés de gérer les terres et accroître le financement de la capacité en même temps que les pouvoirs.
- Accélérer le règlement des revendications territoriales particulières.
- Créer des lignes directrices en matière de protection environnementale qui favorisent le maintien de l'économie traditionnelle et préservent la faune et la flore.

*Troisièmement, un modèle ne convient pas forcément à tous : tenir compte des situations particulières des communautés et trouver des solutions souples pour répondre aux besoins des collectivités dont la capacité pose problème et ou l'emplacement est moins avantageux*

- Offrir des solutions souples qui tiennent compte des situations particulières des différentes collectivités pour leur permettre d'avancer à leur propre rythme.
- Aborder les possibilités de renforcer la capacité comme un objectif général pour tous les programmes fédéraux.
- S'efforcer de réduire les effets dévastateurs du racisme sur la capacité des communautés, p. ex. au moyen d'une vaste campagne de sensibilisation aux questions autochtones auprès de la population canadienne.
- Fournir suffisamment de financement pour résoudre les problèmes concernant les terres, notamment les terres de réserve contaminées et les terres devenues inutilisables (p. ex. à cause d'une inondation).

### *Prochaines étapes*

Les stratégies mentionnées dans ce rapport mettent en avant des cas où les Premières Nations ont réussi à améliorer les résultats économiques dans leur communauté. Toutefois, il est évident que des obstacles tenaces empêchent certaines Premières Nations d'utiliser pleinement et au mieux ces outils, car ils ne conviennent peut-être pas à toutes les collectivités des Premières Nations. Les résultats du rapport serviront à guider les efforts que le gouvernement fédéral déploiera en partenariat avec les Premières Nations pour mettre à profit les cas de réussite et pour continuer de s'attaquer aux obstacles qui nuisent au développement économique, afin d'améliorer les résultats économiques de toutes les communautés des Premières Nations.